Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1401

Vragen van het lid **Omtzigt** (CDA), **Verhoeven** (D66) en **Voordewind** (ChristenUnie) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over *de voorlopige inwerkingtreding van het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne* (ingezonden 5 januari 2016).

Antwoord van Minister **Koenders** (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 5 februari 2016).

Vraag 1
Heeft u kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie dat «The trade part of the EU-Ukraine Association Agreement becomes operational on 1 January 2016»[1], waarin gesteld wordt dat het hele verdrag nu voorlopig van kracht is?[2]

Antwoord 1
Ja. Overigens betreft dit foutieve informatie die per abuis in de persverklaring was opgenomen en die door de Commissie direct nadat de fout was ontdekt, is gerectificeerd (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15–6398_en.htm).

Vraag 2
Kunt u precies per artikel aangeven welke van de 486 artikelen op of voor 1 januari 2016 voorlopig in werking getreden zijn?

Antwoord 2
Bij Raadsbesluiten van 17 maart 2014 (2014/295/EU, Pb L161) en 23 juni 2014 (2014/668/EU, Pb L 278) zoals gewijzigd bij Raadsbesluit van 29 september 2014 (2014/691/EU, Pb L 289/2) is vastgelegd welke delen van het EU-associatieakkoord met Oekraïne voorlopig toegepast zullen worden voor zover deze aangelegenheden betreffen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

- Titel I;
- Titel II: artikelen 4, 5 en 6;
- Titel III: artikelen 14 en 19;

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15–6398_en.htm
[2] On 1 January 2016, the European Union (EU) and Ukraine will start applying the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) which forms part of the Association Agreement signed in June 2014. The rest of the Association Agreement has already been in force since November 2014

ah-tk-20152016-1401
ISSN 0921 - 7398
’s-Gravenhage 2016

- Titel IV: volledig met uitzondering van artikel 158 voor zover dit artikel betrekking heeft op de strafrechtelijke handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, en met uitzondering van de artikelen 285 en 286, voor zover die artikelen betrekking hebben op administratieve procedures, toetsing en beroep op het niveau van de lidstaten;
  De voorlopige toepassing van artikel 279 laat de soevereine rechten van de lidstaten ten aanzien van hun koolwaterstoffen overeenkomstig het internationale recht, daaronder begrepen hun rechten en plichten als partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982, onverlet.
  Tevens laat de voorlopige toepassing van artikel 280, lid 3, door de Unie de bestaande afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten inzake het verlenen van vergunningen voor de prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen, onverlet;
- Titel V: hoofdstuk 1 (met uitzondering van artikel 338, onder k), en de artikelen 339 en 342), hoofdstuk 6 (met uitzondering van artikel 361, artikel 362, lid 1, onder c), artikel 364 en artikel 365, onder a) en c)), hoofdstuk 7 (met uitzondering van artikel 368, lid 3, en artikel 369, onder a) en d) (1)), hoofdstuk 12 en hoofdstuk 17 (met uitzondering van artikel 404, onder h)), hoofdstuk 18 (met uitzondering van artikel 410, onder b), en artikel 411), de hoofdstukken 20, 26 en 28, alsmede de artikelen 353 en 428;
- Titel VI;
- Titel VII (met uitzondering van artikel 479, lid 1), voor zover de bepalingen van deze titel enkel strekken tot de voorlopige toepassing van de overeenkomst overeenkomstig dit artikel;
- De bijlagen I tot en met XXVI, bijlage XXVII (met uitzondering van nucleaire aangelegenheden), de bijlagen XXVIII tot en met XXXVI (met uitzondering van punt 3 van bijlage XXXII);
- De bijlagen XXXVIII tot en met XLI en de bijlagen XLIII en XLIV, alsmede de protocollen I tot en met III.

Vraag 3
Hoeveel procent van het verdrag (hoeveel procent van de artikelen) van het associatieverdrag met Oekraïne wordt nu voorlopig toegepast?

Antwoord 3
355 artikelen worden voorlopig toegepast, ongeveer 70%. Daarnaast zijn er acht artikelen, zoals genoemd onder vraag 2, die voor een deel wel en voor een deel niet onder de voorlopige toepassing vallen.

Vraag 4
Kunt u aangeven welke van de artikelen, die voorlopig worden toegepast, vallen onder de exclusieve competentie van de Europese Unie en waarover de Europese Unie dus een verdrag met Oekraïne had kunnen sluiten zonder dat de Lidstaten het ieder afzonderlijk hadden hoeven te ratificeren?

Antwoord 4
De Europese Unie kan die onderdelen van het associatieakkoord met Oekraïne voorlopig toepassen die onder de EU bevoegdheden vallen. Het karakter van een EU bevoegdheid (exclusief, gedeeld, parallel, ondersteunend, GBVB) is daarbij niet beslissend. De voorlopige toepassing geeft geen indicatie welke bepalingen van het verdrag onder de exclusieve EU bevoegdheden vallen.
In algemene zin bepaalt artikel 3 VWEU wanneer de EU exclusief bevoegd is om extern op te treden. Enerzijds is de EU exclusief bevoegd op de terreinen die in lid 1 worden benoemd: (a) de douane-unie; (b) de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn; (c) het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben; (d) de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid; en (e) de gemeenschappelijke handelspolitiek. Anderzijds bepaalt lid 2 dat de EU exclusief bevoegd is om een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of indien die sluiting gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen. Zoals ook benoemd in de memorie van toelichting bij

de goedkeuringswet van het associatieakkoord (TK 2014–2015, 34 116, nr. 3) betekent dit dat de handelstitels van de overeenkomst grotendeels onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Hetzelfde geldt voor artikelen die raken aan terreinen die benoemd zijn in artikel 4 VWEU zoals milieu, vervoer, energie en de ruimte van vrijheid veiligheid en recht, voor zover dergelijke artikelen gevolgen kunnen hebben voor interne EU-wetgeving of de strekking daarvan kunnen wijzigen.

Vraag 5
Kunt u aangeven welke van de artikelen die voorlopig worden toegepast, vallen onder de competenties in artikelen 4, 5 en 6 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en waarover de Unie dus geen exclusieve bevoegdheid heeft? Kun u de lijst met artikelen van het verdrag die in werking getreden zijn, koppelen aan artikel 3, 4, 5 en 6 van het VWEU?

Antwoord 5
In de Raadsbesluiten over de ondertekening en voorlopige toepassing van het associatieakkoord met Oekraïne namens de Europese Unie (Raadsbesluit 2014/295/EU en Raadsbesluit 2014/668/EU zoals gewijzigd bij Raadsbesluit 2014/691) wordt het precieze karakter van de betreffende bevoegdheden van de EU in het midden gelaten.
Het karakter van de EU bevoegdheden is vaak onderwerp van discussie tussen de Commissie enerzijds en de Raad en de lidstaten anderzijds. Het karakter van de bevoegdheden is in het verleden meermaals onderwerp van geschil geweest voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie bijvoorbeeld zaak C-414/11 met arrest van 18 juli 2013 over de overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom).

Vraag 6
Herinnert u zich dat u het parlement over deze voorlopige toepassing, die plaatsvond via de raadsbesluiten van 17 maart 2014 (2014/295, Pb L161) en 23 juni 2014 (2014/668/EU, Pb L 278), achteraf geïnformeerd heeft in Kamerstuk 34 116, nr. 3 en ook in Aanhangsel bij de Handelingen 20152016, nr. 425?

Antwoord 6
Ja. Voorlopige toepassing is een gebruikelijke stap, zoals ook bijvoorbeeld bij het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea, en met Peru en Colombia, of het associatieakkoord met Midden-Amerika en met Chili. Gezien de gebruikelijkheid is dit A-punt op de Raad niet opgenomen in de geannoteerde agenda. Overigens wordt in de verslagen van de betreffende Raden wel verwezen naar de besluiten ter ondertekening en voorlopige toepassing. Ook in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet voor het associatieakkoord wordt de voorlopige toepassing uitgebreid beschreven. Dit heeft tijdens de schriftelijke vragenronden en de debatten in beide Kamers niet tot vragen geleid.

Vraag 7
Heeft Nederland ingestemd met beide raadsbesluiten? Wat was het stemgedrag van alle 28 Lidstaten bij deze besluiten?

Antwoord 7
Nederland heeft ingestemd met beide Raadsbesluiten. Voor de aanname van deze raadsbesluiten is unanimiteit vereist.

Vraag 8
Was unanimiteit nodig bij elk van deze raadsbesluiten? Met andere woorden, had Nederland een veto recht en kon het bijvoorbeeld voorlopige toepassing van hoofdstukken blokkeren?

Antwoord 8
Ja.

Vraag 9
Was het voornemen om een deel van het associatieakkoord al voorlopig van toepassing te verklaren bekend bij het opstellen van de geannoteerde agenda's van de Europese Raden waarop dat gebeurde?

Antwoord 9
Al bij de start van de onderhandelingen lag het voor de hand dat een deel van het verdrag voorlopig zou worden toegepast. Dit is immers gebruikelijk bij dit soort akkoorden. De voorlopige toepassing dient ter overbrugging van de periode van ratificatie door partijen. Dit stelt de partijen in staat al eerder te profiteren van de afspraken uit het verdrag.

Vraag 10
Waarom wordt het voornemen om het associatieverdrag voorlopig van toepassing te laten zijn niet gemeld in de geannoteerde agenda's van deze Europese Raden?[3]

Antwoord 10
Het associatieakkoord is in twee delen getekend. De politieke delen op 21 maart 2014 en de overige delen op 27 juni 2014. De besluiten van de Raad die hieraan ten grondslag lagen zijn genomen tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van respectievelijk 17 maart 2014 en 23 juni 2014, zoals gewijzigd bij besluit van 29 september 2014. Deze besluiten geven ook weer welke delen voorlopig zullen worden toegepast. Voorlopige toepassing is een gebruikelijke stap, zoals ook bijvoorbeeld bij het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea, en met Peru en Colombia, of het associatieakkoord met Midden-Amerika en met Chili. Gezien de gebruikelijkheid is dit A-punt op de Raad niet opgenomen in de geannoteerde agenda. Overigens wordt in de verslagen van de betreffende Raden wel verwezen naar de besluiten ter ondertekening en voorlopige toepassing. Ook in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet voor het associatieakkoord wordt de voorlopige toepassing uitgebreid beschreven. Dit heeft tijdens de schriftelijke vragenronden en de debatten in beide Kamers niet tot vragen geleid.

Vraag 11
Waarom wordt in het verslag van de Europese Raad van 20 en 21 maart 2014, waar wel gemeld wordt dat de politieke onderdelen van het associatieverdrag zijn ondertekend, niet gemeld dat er ook een besluit genomen is over voorlopige toepassing van grote delen van dat akkoord?[4]

Antwoord 11
Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 12 en 13
Bent u bekend met het feit dat de Britse regering al in oktober 2012 een brief schreef over de voorstellen van tot voorlopige toepassing van het associatieverdrag met Oekraïne en dat het Britse Lagerhuis en de regering uitgebreid hierover overlegd hebben?[5]
Op welke wijze heeft u de Tweede Kamer inzicht gegeven in de plannen om het associatieverdrag voor een groot deel voorlopig van toepassing te verklaren? Heeft u de Kamer de gelegenheid gegeven daar een oordeel over te geven, voordat u instemde met de voorlopige toepassing?

Antwoord 12 en 13
Het kabinet heeft niet voortdurend zicht op het tijdstip en wijze van informeren van de nationale parlementen in 27 lidstaten over het besluit tot voorlopige toepassing. Het Nederlandse parlement is bij verschillende gelegenheden over deze voorlopige toepassing geïnformeerd (via verslag van de Raad waarin het besluit tot voorlopige toepassing is aangenomen en in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet over het EU-associatieakkoord met Oekraïne) en deze informatieverstrekking is op

[3] Kamerstukken 21 501-02, nr. 1393 en 21 501-20, nr. 840.
[4] Kamerstuk 21 501-20, nr. 851.
[5] House of Commons European Scrutiny Committee, Nineteenth report of session 2013–14.

geen enkel moment aanleiding geweest voor een uitgebreid overleg hierover, zoals dat kennelijk in het Verenigd Koninkrijk wel heeft plaatsgevonden. Zoals bij het antwoord onder vraag 5 is toegelicht, kan de EU die delen van een verdrag die onder de bevoegdheden van de EU vallen voorlopig toepassen. Voorts is de voorlopige toepassing gebruikelijk bij dit soort verdragen. Zie verder ook het antwoord op vraag 6.

Vraag 14
Klopt het dat om er eenparigheid van stemmen, dus unanimiteit, in de Europese Raad van alle 28 Lidstaten vereist is om de voorlopige toepassing van het akkoord te beëindigen, iets wat zo goed als onmogelijk is?[6]

Antwoord 14
Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 15
Is het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden nu gebonden aan een zeer groot deel van het associatieverdrag middels de voorlopige toepassing, die Nederland op geen enkele wijze eenzijdig terug kan draaien?

Antwoord 15
Europees Nederland is, als lidstaat van de EU, inderdaad gebonden uitvoering te geven aan de artikelen die door de EU voorlopig worden toegepast.

Vraag 16
Was instemming van de Staten-Generaal nodig voordat Nederland instemde met voorlopige toepassing, conform artikel 91 van de Grondwet, dat de Staten-Generaal instemmingsrecht verleent voor verdragen? Zo ja, hoe verkreeg de regering die instemming? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16
Nee, artikel 91 Grondwet betreft verdragen, en niet besluiten van een volkenrechtelijke organisatie, waaronder de Raadsbesluiten betreffende de voorlopige toepassing. Het besluit over voorlopige toepassing is een Raadsbesluit gebaseerd op artikel 218, lid 5 VWEU.

Vraag 17
Kunt u het proces beschrijven van onderhandeling tussen de Lidstaten over de voorlopige toepassing van het associatieverdrag? Kunt u de met de commissie gewisselde stukken daarover met de Kamer delen?

Antwoord 17
In november 2013 bereikten lidstaten op ambtelijk niveau overeenstemming over de voorlopige toepassing, in afwachting van ondertekening van het associatieakkoord. De discussie die daaraan vooraf ging in de Raad spitste zich toe op de vraag welke artikelen voor de voorlopige toepassing in aanmerking kwamen. Er bestond overeenstemming in de Raad dat een bredere voorlopige toepassing dan enkel de handelsdelen gepast was. Het was van belang dat Oekraïne niet alleen zou profiteren van de handelsvoordelen uit het akkoord, maar ook juist die delen van het akkoord reeds toe zou moeten passen, waarin het zich verbindt aan diepgaande hervormingen. Dat laat onverlet, dat over de precieze invulling hiervan discussie in de Raad heeft plaatsgevonden. Zo zijn op Nederlands verzoek de onderdelen uit het associatieakkoord met betrekking tot sociale zekerheid, als evidente lidstaat bevoegdheid, verwijderd uit de lijst van artikelen die voorlopig zouden worden toegepast.

Vraag 18
Klopt het dat het deel van het associatieverdrag dat nu wordt toegepast, gewoon toegepast blijft worden, ook als Nederland het verdrag uiteindelijk niet ratificeert? Of vervalt dan ook de voorlopige toepassing?

[6] Aanhangsel-Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 425, antwoorden op vragen 4, 8 en 12

Antwoord 18
De regering loopt niet vooruit op de uitslag van het referendum en de gevolgen daarvan. Overigens is het zo dat het binnen de Unie gebruikelijk is dat wanneer een politiek feit in een lidstaat daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld wanneer een verdrag schipbreuk leidt als gevolg van de non-ratificatie door een lidstaat, er overleg op het niveau van de Europese Raad zal plaatsvinden om een oplossing te vinden. Immers, het voorlopig toepassen van een verdrag dat niet geratificeerd zal worden, kan niet voortduren. Het besluit tot voorlopige toepassing is genomen door de Raad met unanimiteit op basis van een voorstel van de Commissie. De eventuele situatie die zou kunnen ontstaan bij non-ratificatie is onontgonnen terrein. De Raad zou in elk geval hierover een beslissing moeten nemen en zal daarbij in acht moeten nemen dat het voortduren van voorlopige toepassing zich niet verhoudt tot het gegeven dat het verdrag niet in werking zal treden. Voorlopige toepassing is immers gericht op de verwachting dat ratificatie zal geschieden.

Vraag 19
Bent u bekend met de wet Raadgevend referendum, die in artikel 13, lid 2, dat gaat over referenda over verdragen, bepaalt dat «indien een referendum is gehouden en onherroepelijk is vastgesteld dat dit heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, zo spoedig mogelijk een voorstel van rijkswet wordt ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking of bekendmaking van de rijkswet»?

Antwoord 19
Ja, ik ben hiermee bekend.

Vraag 20
Betekent artikel 13, lid 2, dat de regering bij een rechtsgeldige, negatieve uitslag van het referendum het associatieverdrag niet kan ratificeren, tenzij de Tweede en Eerste Kamer daartoe een wetsvoorstel hebben aangenomen?

Antwoord 20
Het kabinet zal de Wet raadgevend referendum volgen. Dat houdt in dat wanneer geen sprake is van een raadgevende uitspraak tot afwijzing omdat onvoldoende kiesgerechtigden zijn opgekomen óf een meerderheid zich voor de wet heeft uitgesproken, de inwerkingtreding van de goedkeuringswet bij koninklijk besluit zal worden geregeld. Bij een onherroepelijke raadgevende uitspraak tot afwijzing zal het kabinet op grond van de Wet raadgevend referendum een wetsvoorstel tot intrekking dan wel tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet bij de Kamer aanhangig maken. De Tweede en Eerste Kamer kunnen dat wetsvoorstel aannemen of verwerpen. Dit betekent met andere woorden dat het kabinet zich bij een dergelijke uitspraak nader zal beraden over de te nemen vervolgstap en daarover ook met het parlement zal komen te spreken. Het kabinet hecht daarbij grote waarde aan de inhoud van het maatschappelijke debat dat over dit onderwerp zal worden gevoerd.

Vraag 21
Wat gebeurt er met het verdrag indien er geen nieuwe wet ter intrekking of bekendmaking wordt aangenomen, bijvoorbeeld omdat de regering geen wet indient, of omdat de Eerste en Tweede Kamer beiden een verschillend standpunt innemen?

Antwoord 21
Artikel 11 van de Wet raadgevend referendum verplicht tot het zo spoedig mogelijk indienen van een wetsvoorstel dat uitsluitend strekt tot intrekking of inwerkingtreding van de goedkeuringswet. De Eerste of Tweede Kamer kan het wetsvoorstel verwerpen: de Kamers bepalen, zoals bij elke wet, of hij wordt aangenomen, en daarmee of het verdrag al dan niet bekrachtigd kan worden. Intussen blijft de situatie zoals hiervoor geschetst: het verdrag kan niet in werking treden. Overigens moeten van de lidstaten ook België en Cyprus hun nationale goedkeuringsproces nog afronden, alvorens het associatieakkoord in werking kan treden.

Vraag 22
Hoe dient artikel 16 van de wet op het Raadgevend referendum, dat stelt dat de regering wel mag instemmen met de binding aan een verdrag, zolang het maar een voorbehoud maakt op een mogelijk referendum, geïnterpreteerd en toegepast te worden nu het verdrag met Oekraïne getekend is voordat de wet op het raadgevend referendum van kracht werd?

Antwoord 22
Artikel 16 van de Wet raadgevend referendum is niet van toepassing. Dit artikel slaat op een verdrag dat stilzwijgend door het parlement is goedgekeurd, waarbij de spoedprocedure is gevolgd van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum, en dat is geratificeerd terwijl de Wet raadgevend referendum procedure nog niet is doorlopen. Het associatieakkoord met Oekraïne is niet stilzwijgend goedgekeurd, maar via een wetsvoorstel tot goedkeuring aan de Kamers voorgelegd en ook is de spoedprocedure van artikel 12 niet gevolgd. Het associatieakkoord met Oekraïne is getekend, maar de binding is nog niet tot stand gebracht. Daartoe moet de regering een akte deponeren bij de EU (ratificatie). Omdat de goedkeuringsprocedure nog niet is afgerond, is die akte nog niet gedeponeerd.

Vraag 23
Kunt u deze vragen een voor een, zorgvuldig en binnen de reguliere termijn van drie weken beantwoorden?

Antwoord 23
Vanwege het belang van zorgvuldigheid heeft de beantwoording meer tijd in beslag genomen.